

0000001

UNO

EN LO PRINCIPAL: Requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad, **EN EL PRIMER OTROSÍ:** Se decreta suspensión de la gestión pendiente; **EN EL SEGUNDO OTROSÍ:** Acompaña piezas más relevantes de la gestión pendiente; **EN EL TERCER OTROSÍ:** Acompaña Certificado de Gestión Pendiente; **EN EL QUINTO OTROSÍ:** Patrocinio y Poder. **SEXTO OTROSÍ:** Forma de notificación.



EXCELENTÍSIMO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA DE CHILE

CRISTÓBAL CAMILO MILLÁN JARA, abogado, cédula de identidad N° **16.494.859-5**, en representación convencional, según se acreditará, de **dor** [REDACTED]

[REDACTED] dueño del local comercial [REDACTED] todos con domicilio para estos efectos en [REDACTED] a V.E. respetuosamente digo:

Que, en la representación que invisto, y en virtud de lo dispuesto en el numeral 6° y en el inciso undécimo del artículo 93 de la Constitución Política de la República, en relación con los artículos 79 a 92 de la Ley Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional, comparezco a interponer requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del **inciso final del artículo 21 de la Ley N° 19.925**, sobre Expendio y Consumo de Bebidas Alcohólicas.

Dicho precepto constituye el fundamento jurídico directo de la Ordenanza Municipal N° 005/2025 y del Decreto Alcaldicio N° 1565/2025 dictados por la Ilustre Municipalidad de Calama, cuya aplicación se controvierte en el **Recurso de Protección Rol N° 1742-2025**, caratulado "Lehener con Ilustre Municipalidad de Calama", actualmente pendiente ante la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Antofagasta.

I. Naturaleza del Conflicto Constitucional

La Municipalidad de Calama, al aplicar el inciso final del artículo 21 de la Ley N° 19.925, redujo el horario de funcionamiento de un establecimiento con patente de alcoholes clase C, válidamente otorgada conforme a la legislación vigente. La medida se fundó en consideraciones genéricas de "conveniencia local" y en una pretendida finalidad de "seguridad ciudadana", sin diagnóstico técnico, sin evidencia empírica ni fundamento normativo que justificara el nexo causal entre la restricción adoptada y la protección de bienes jurídicos constitucionalmente relevantes.

En los hechos, la autoridad local utilizó una potestad reglamentaria para ejercer una potestad restrictiva, interviniendo de manera directa en el ejercicio de un derecho fundamental —la libertad de desarrollar actividades económicas lícitas, reconocida en el artículo 19 N° 21 de la Constitución Política de la República—.

Al hacerlo, excedió el ámbito de la regulación permitida por la ley, desplazando la reserva legal exclusiva del legislador y limitando el derecho en su contenido esencial, lo que constituye una infracción directa a los principios de juridicidad y supremacía constitucional establecidos en los artículos 6° y 7° de la Carta Fundamental.

El precepto aplicado dispone:

"Los alcaldes, con acuerdo fundado del concejo municipal, podrán disponer en la ordenanza respectiva horarios diferenciados de acuerdo a las características y necesidades de las distintas zonas de la comuna o agrupación de comunas, dentro de los márgenes establecidos en los incisos precedentes."



Dicha disposición sólo habilita a los alcaldes a regular operativamente el funcionamiento de los establecimientos, es decir, a ordenar o coordinar su actividad dentro de márgenes ya definidos por el legislador.

No les faculta para limitar, restringir o prohibir el ejercicio del giro, pues conforme a la doctrina constante del Tribunal Constitucional (STC Roles N° 146-92, 167, 505, 3729 y otros), la potestad reglamentaria no puede afectar el contenido esencial de los derechos fundamentales, por tratarse de una competencia indelegable del legislador.

La Ley N° 19.925 —de naturaleza sanitaria y de orden público económico— tiene por finalidad regular el expendio y consumo responsable de alcohol, resguardar la salud pública y prevenir externalidades derivadas del consumo, no combatir la delincuencia ni diseñar políticas de seguridad pública.

Por tanto, utilizar su artículo 21 para “reducir delitos” o “mejorar la seguridad comunal” constituye una aplicación desviada de poder, contraria a los fines propios de la ley y al principio de finalidad del acto administrativo, vulnerando además los artículos 6° y 7° de la Constitución, en cuanto la autoridad actuó fuera del ámbito competencial conferido y con objeto distinto al previsto por el legislador.

En suma, el conflicto constitucional radica en que el inciso final del artículo 21 de la Ley N° 19.925 ha sido aplicado como una norma habilitante para restringir derechos fundamentales, cuando su sentido constitucional sólo permite regular el ejercicio de una actividad lícita dentro de los límites sanitarios definidos por el legislador.

Esa interpretación expansiva convierte una potestad de coordinación local en una facultad materialmente legislativa, permitiendo que órganos administrativos municipales limiten libertades constitucionales sin ley habilitante, con afectación directa al principio de reserva legal, al contenido esencial de la libertad económica y a la unidad de acción del Estado.

Así, el presente requerimiento busca restablecer la correcta interpretación del precepto legal conforme a la Constitución, evitando que su aplicación derive en una restricción encubierta de derechos fundamentales bajo pretexto de “regulación”, y asegurando que las municipalidades actúen dentro de los límites de la potestad reglamentaria secundaria, respetando los principios de juridicidad, proporcionalidad y supremacía constitucional.

II. Finalidad y Alcance del Requerimiento

El presente requerimiento no busca la declaración general de inconstitucionalidad del precepto, sino que éste no sea aplicado en la gestión pendiente Rol N° 1742-2025, por resultar incompatible con la Constitución.

Su finalidad es que la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Antofagasta resuelva el recurso de protección sin aplicar una norma cuya utilización genera discriminación territorial, desproporcionalidad y vulneración de la libertad económica, restableciendo así la supremacía constitucional y el principio de juridicidad.

III. Actividad económica y trayectoria del requirente

████████████████████ debidamente representado por este abogado, desarrolla desde el año 2012 actividades económicas vinculadas al expendio de bebidas alcohólicas y al entretenimiento nocturno en el establecimiento denominado ██████████, ubicado en calle ██████████, ██████████, Antofagasta.

Dicho establecimiento cuenta con patente de alcoholes clase C, otorgada conforme a la Ley N° 19.925, y ha sido renovada anualmente sin objeción de la autoridad. En más de una década de funcionamiento no registra clausuras, sanciones, ni procedimientos administrativos o judiciales asociados a infracciones sanitarias, tributarias o de seguridad.

La empresa mantiene todas las autorizaciones sectoriales exigidas por la normativa vigente —patente comercial y de alcoholes municipal, permisos del Servicio de Salud, certificados de Bomberos y de Seguridad Pública Municipal, e inscripción ante el SII—, desarrollando así una actividad económica lícita, amparada por el artículo 19 N° 21 de la Constitución Política de la República.

Actualmente genera más de veinte empleos directos y un número considerable de empleos indirectos, aportando al desarrollo económico y social de la comuna.

IV. Dictación de la Ordenanza Municipal N° 005/2025

Con fecha 27 de agosto de 2025, la Ilustre Municipalidad de Calama dictó la **Ordenanza Municipal N° 005/2025**, invocando como fundamento el **inciso final del artículo 21 de la Ley N° 19.925**.

Dicha ordenanza modificó el **artículo 42° de la Ordenanza Municipal N° 002/2010** —que regulaba el funcionamiento de locales de expendio de bebidas alcohólicas en la comuna—, imponiendo un horario de cierre anticipado a las 01:00 horas exclusivamente para los establecimientos ubicados en el sector centro, comprendido entre calles Tarapacá, Balmaceda, Ecuador y Grecia, mientras mantuvo el horario general de hasta las 04:00 horas en los sectores periféricos.

El acto administrativo fue precedido por el **Decreto Alcaldicio General N° 1.565**, de 22 de julio de 2025, que en sus “Vistos” y “Considerandos” reconoció expresamente que la medida se fundaba en la necesidad de contribuir a la **seguridad ciudadana** y la **convivencia comunal**, y que su sustento técnico provenía del **Memorándum N° 455**, de 21 de julio de 2025, emitido por la Dirección de Seguridad Pública.

Dicho memorándum, según se desprende del **Acuerdo de Concejo N° 258/2025**, habría contenido un “levantamiento de información sobre la comisión de delitos y sus horarios en el sector centro”, señalando que entre un **11,3%** y un **23%** de los delitos ocurridos en Calama durante el primer trimestre de 2025 se registraron en ese cuadrante, con mayor incidencia entre las 00:00 y las 03:59 horas.

Sin embargo, no se acompañó el informe completo, ni se individualizaron las fuentes de datos, ni se acreditó la correlación entre dichos delitos y los locales con patente de alcoholes, limitándose a una referencia genérica a “mapas de calor” y a la categoría “robos violentos”.

El Decreto Alcaldicio N° 1565 calificó la restricción como un “**plan piloto**” de **carácter temporal** y la vinculó expresamente con la “Red Comunal de Seguridad Pública”.

Pese a ello, no consta en los antecedentes municipales ni judiciales que se haya cumplido el trámite obligatorio de consulta al Consejo Comunal de Seguridad Pública (CCSP) previsto en los artículos **104 B** y **104 E letra c)** de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, que dispone que toda ordenanza relativa a materias de convivencia vecinal o seguridad pública comunal debe ser sometida a la opinión de dicho órgano antes de su aprobación por el Concejo.

Esta omisión reviste especial gravedad, por cuanto el propio municipio justificó la medida exclusivamente en razones de seguridad y orden público, ubicando así la ordenanza dentro del ámbito material del artículo 104 E.

La falta de intervención del CCSP constituye la omisión de un trámite esencial, conforme al **artículo 13 de la Ley N° 19.880**, sobre Bases de los Procedimientos Administrativos, y a la jurisprudencia reiterada de la Corte Suprema que ha declarado que los trámites expresamente exigidos por ley —aunque no sean vinculantes— no pueden ser omitidos sin viciar de nulidad el acto administrativo.

¿Es obligatoria la “consulta previa” al CCSP?

La ley sí obliga al alcalde a solicitar el pronunciamiento del CCSP respecto de las ordenanzas que se dicten **“en materias de convivencia vecinal y seguridad pública comunal”** (conforme a los arts. **12** y **65** letra **k**) LOCM). Debe darse un plazo no menor a 30 días; si el CCSP no se pronuncia, el alcalde debe citar a sesión extraordinaria con un nuevo plazo no menor a 15 días. Si aun así el CCSP no emite opinión, la ordenanza puede continuar su tramitación prescindiendo de esa opinión. En suma: la solicitud de opinión es obligatoria; el pronunciamiento del CCSP no es condicionante.

El carácter consultivo del Consejo no lo convierte en prescindible; implica que su opinión puede no ser determinante, pero su solicitud es obligatoria. En consecuencia, la Ordenanza N° 005/2025 fue dictada en abierta infracción a la ley orgánica constitucional y al principio de juridicidad administrativa consagrado en los artículos 6° y 7° de la Constitución.

Si la ordenanza que restringe horarios se fundó o encuadró en “convivencia vecinal” o “seguridad pública” —que es lo habitual cuando se invocan razones de delitos/tranquilidad—, entonces debió haberse solicitado la opinión del CCSP con los plazos legales. No es exigible que el CCSP necesariamente haya emitido opinión para la validez formal de la ordenanza; sí es exigible acreditar que se solicitó el pronunciamiento en tiempo y forma. La omisión de esa solicitud constituye un vicio procedimental relevante; la falta de respuesta del CCSP, en cambio, no invalida por sí sola la ordenanza si se cumplieron los pasos (solicitud y plazos) que habilitan a seguir sin esa opinión.

Además, el acuerdo del Concejo Municipal N° 258/2025, que aprobó la modificación, se fundó en un antecedente único y parcial —el Memorándum N° 455— sin contar con diagnóstico comunal integral, sin participación ciudadana, sin evaluación técnica interdisciplinaria y sin considerar alternativas menos restrictivas.

En sus términos, el acuerdo municipal se limitó a invocar “la facultad que otorga el artículo 21 inciso final de la Ley N° 19.925 para fijar horarios diferenciados según las características locales”, sin explicar ni justificar la proporcionalidad, idoneidad o necesidad de la medida adoptada.

Por tanto, el acto administrativo presenta tres defectos concurrentes:

Falta de procedimiento legal: omisión del trámite esencial de consulta al Consejo Comunal de Seguridad Pública (art. 104 E letra c) LOCM).

Falta de fundamentación suficiente: ausencia de informe técnico completo, diagnóstico integral y proporcionalidad de la medida (arts. 11 y 41 Ley N° 19.880).

Falta de adecuación constitucional: afectación directa a las garantías de igualdad, libertad económica y propiedad, mediante una restricción arbitraria y territorialmente discriminatoria.

Estas irregularidades no sólo revelan la ilegalidad intrínseca de la ordenanza, sino que evidencian una aplicación desviada del inciso final del artículo 21 de la Ley N° 19.925, cuya finalidad original es de carácter sanitario y de policía local, orientada al control del expendio y consumo responsable de bebidas alcohólicas, y no a la gestión del orden público ni a la prevención del delito.

La utilización del precepto como instrumento de política de seguridad ciudadana constituye una extralimitación competencial contraria al principio de juridicidad (arts. 6° y 7° CPR) y al principio de legalidad del artículo 2° de la Ley N° 18.575, pues transforma una potestad reglamentaria sanitaria en una herramienta de control policial impropia, sin respaldo normativo ni parámetros objetivos.

En tal sentido, el problema no reside en el texto legal en sí, sino en su uso expansivo y desnaturalizado por parte de las autoridades locales, lo que confirma la necesidad de que el Tribunal Constitucional defina los límites constitucionales de dicha habilitación, resguardando el sentido y espíritu de la ley frente a interpretaciones que, bajo el pretexto de la “seguridad pública”, terminan afectando derechos fundamentales y fragmentando la unidad de acción del Estado.

V. Naturaleza y desviación del acto administrativo

El Decreto Alcaldicio N° 1565 calificó la medida como un “plan piloto” para fortalecer la seguridad comunal, atribuyéndose así fines de orden público y control delictual.

Tal justificación desborda el ámbito de la Ley N° 19.925, cuyo objeto —conforme a su historia fidedigna y texto legal— es regular el expendio y consumo responsable de bebidas alcohólicas desde una perspectiva sanitaria y de policía local, no de seguridad ciudadana.

La utilización de la potestad conferida por el artículo 21, inciso final, para imponer restricciones con fines policiales configura una desviación de poder, prohibida por el artículo 7° de la Constitución, que establece que ningún órgano del Estado puede ejercer atribuciones distintas de las que expresamente le han sido conferidas.

La Contraloría General de la República, mediante Dictamen N° E30601/2025, ha reiterado que las municipalidades sólo pueden colaborar en la gestión de seguridad ciudadana, sin reemplazar las competencias propias del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, ni de Carabineros de Chile, conforme a las Leyes N° 20.502 y 18.961.

En consecuencia, la autoridad local carecía de competencia material para dictar una ordenanza de contenido policial o de prevención del delito, lo que acarrea la nulidad de pleno derecho del acto administrativo y, en el plano constitucional, una vulneración directa de los artículos 6° y 7° de la Carta Fundamental.

VI. Incompetencia municipal en materia de seguridad pública

La justificación esgrimida por la autoridad local se fundó en la supuesta necesidad de reducir delitos y “mejorar la seguridad ciudadana” en el sector donde se emplaza el establecimiento de mi representado. Sin embargo, la Municipalidad carece de competencia material para dictar medidas restrictivas de derechos económicos con dicho propósito, pues la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, no le confiere atribuciones de regulación, control ni intervención directa en materias de orden público, seguridad ciudadana o prevención del delito, las cuales corresponden privativamente al Ministerio del Interior y Seguridad Pública, a través de la Subsecretaría de Prevención del Delito y de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública (Carabineros de Chile y Policía de Investigaciones), conforme a los artículos 1°, 2° y 3° de la Ley N° 18.961, Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile, y el artículo 1° de la Ley N° 20.502, que crea el Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

La Contraloría General de la República, en su Dictamen N° E30601/2025, ha sido categórica al señalar que las municipalidades “pueden colaborar en la gestión de la seguridad ciudadana, pero no pueden ejercer funciones propias de orden público ni adoptar medidas que impliquen restricción de derechos o sustitución de competencias de

Carabineros de Chile". De igual modo, la jurisprudencia administrativa ha precisado que la intervención municipal en estas materias debe limitarse a acciones de coordinación y apoyo, sin potestad para imponer medidas coercitivas ni regulaciones sustantivas sobre el funcionamiento de establecimientos comerciales.

Por tanto, utilizar la potestad reglamentaria que otorga el artículo 21 de la Ley N° 19.925, relativa al control del expendio y consumo de bebidas alcohólicas, como medio para fines de seguridad pública o control delictual, constituye una desviación de poder y una extralimitación competencial, en abierta contravención a los artículos 6° y 7° de la Constitución Política de la República. Tales preceptos establecen que ningún órgano del Estado puede ejercer atribuciones distintas de las que le han sido expresamente conferidas, bajo sanción de nulidad y responsabilidad administrativa.

En consecuencia, la autoridad municipal carecía de competencia para dictar actos que restrinjan el ejercicio de actividades económicas lícitas bajo pretexto de mantener la seguridad ciudadana. La utilización de ordenanzas de alcoholes con fines de control delictual excede los márgenes de la potestad municipal, carece de fundamento normativo y debe reputarse jurídicamente inválida.

El municipio no puede invocar hechos delictivos ajenos al establecimiento ni aplicar medidas restrictivas sobre actividades lícitas para corregir problemas de seguridad que competen a otros órganos del Estado.

VII. Discriminación territorial y arbitrariedad

La Ordenanza N° 005/2025 estableció zonas diferenciadas dentro de la comuna, imponiendo horarios distintos para establecimientos del mismo giro y categoría.

No se aportaron antecedentes que justificaran esa diferencia por razones de densidad poblacional, niveles de ruido o incidencia delictual.

El criterio aplicado —la "conveniencia local"— carece de definición legal, fundamento técnico o sustento empírico.

Tal diferenciación constituye una discriminación económica y territorial arbitraria, contraria a los artículos 19 N° 2 y N° 22 de la Constitución, que consagran la igualdad ante la ley y la prohibición de trato desigual sin causa razonable.

El Tribunal Constitucional ha establecido que "la igualdad se vulnera no sólo al conferir privilegios, sino también al imponer restricciones diferenciadas sin correlato técnico ni justificación objetiva" (STC Rol N° 4240-17, cons. 29°).

La medida adoptada por el municipio se aparta de dicho estándar y rompe la unidad de acción del Estado, generando una fragmentación regulatoria en materia económica que compromete la coherencia del orden jurídico nacional.

VIII. Falta de fundamentación y arbitrariedad administrativa

El acuerdo del concejo municipal que aprobó la ordenanza carece del requisito de ser "fundado", exigido expresamente por el inciso final del artículo 21 de la Ley N° 19.925.

No se acompañaron informes técnicos, ni antecedentes de riesgo, ni actas del Consejo Comunal de Seguridad Pública que avalaran la medida.

En consecuencia, la ordenanza no cumple con el estándar de motivación suficiente exigido por el artículo 11 de la Ley N° 19.880 y por la jurisprudencia de la Contraloría General de la República (Dictámenes N° 24.531/2015 y N° 12.601/2021), vulnerando así el principio de legalidad y el debido proceso administrativo.

El acuerdo del Concejo Municipal N° 258/2025, que aprobó la modificación horaria, carece del requisito de ser fundado, exigido expresamente por el inciso final del artículo 21 de la Ley N° 19.925.

No existen informes técnicos, diagnósticos comunales integrales ni antecedentes que justifiquen la medida bajo parámetros de idoneidad, necesidad o proporcionalidad.

Ello vulnera el artículo 11 de la Ley N° 19.880, que impone el deber de motivar los actos administrativos, y contraviene la jurisprudencia administrativa consolidada (Dictámenes CGR N° 24.531/2015 y 12.601/2021), según la cual la falta de fundamentación constituye un vicio esencial de legalidad invalidante.

IX. Efectos económicos y sociales de la medida

Antes de la modificación, el establecimiento [REDACTED] operaba legalmente hasta las 04:00 horas, conforme a su patente vigente y a las ordenanzas anteriores.

La nueva restricción redujo en tres horas diarias el horario de atención, afectando precisamente el período de mayor flujo comercial.

La medida provocó una caída inmediata de ingresos de entre un 35% y un 40%, y un serio riesgo de insolvencia y cierre definitivo.

Asimismo, desvalorizó la patente municipal de alcoholes, que ue constituye un bien incorporal con valor económico, fue desvalorizada sustancialmente, al convertirse en un título de uso, privando al requirente del aprovechamiento económico legítimo de su inversión.

Estos efectos exceden cualquier límite razonable o proporcional de una potestad administrativa, constituyendo una privación sustancial de la libertad económica y del derecho de propiedad, en los términos de los artículos 19 N° 21 y N° 24 CPR.

X. Finalidad y Espíritu de la Ley N° 19.925

La Ley N° 19.925 tiene naturaleza sanitaria y de orden público económico. Su finalidad es regular el expendio y consumo responsable de bebidas alcohólicas, proteger la salud pública y evitar externalidades inmediatas derivadas del consumo, pero no combatir la delincuencia ni regular materias de seguridad pública.

XI. Procedimiento judicial pendiente

Ante estos hechos, con fecha 24 de septiembre de 2025, el requirente interpuso Recurso de Protección Rol N° 1742-2025 caratulado "[REDACTED] con Ilustre Municipalidad de Calama", ante la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Antofagasta, en contra de la Ilustre Municipalidad de Calama, solicitando la suspensión de los efectos del Decreto Alcaldicio N° 1565 y la reposición del horario de funcionamiento original.

Durante la tramitación, la propia Municipalidad reconoció no haber contado con estudios técnicos ni fundamentos objetivos, limitándose a invocar criterios genéricos de "convivencia vecinal".

La aplicación del inciso final del artículo 21 de la Ley N° 19.925 constituye, por tanto, el fundamento jurídico inmediato del acto impugnado, cuya inaplicabilidad se solicita.

XII. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA CONTROVERSIA

1. Alcance de la libertad económica en el orden constitucional chileno

El artículo 19 N° 21 de la Constitución Política de la República asegura a todas las personas el derecho a desarrollar cualquier actividad económica lícita, personalmente o en sociedad, **respetando las normas legales que la regulen**, y sólo limitable por razones de moral, orden público o seguridad nacional.

De este mandato se desprende una regla estructural del orden constitucional chileno: fuera de esos tres supuestos taxativos, ninguna autoridad —ni legislativa ni administrativa— puede restringir el ejercicio de actividades económicas amparadas por la ley.

Tal como enseña Enrique Evans de la Cuadra, “regular una actividad es someterla al imperio de una regimentación que indique cómo puede realizarse; pero en caso alguno, bajo pretexto de ‘regular’, puede llegarse a impedir u obstaculizar actos lícitos amparados por esta garantía constitucional. Una legislación que procure o produzca esos efectos sería abiertamente inconstitucional” (Derecho Constitucional Económico Chileno, T. I, 1988, p. 210).

La doctrina y la jurisprudencia constitucional han sido uniformes en afirmar que el derecho a desarrollar actividades económicas constituye una manifestación específica de la libertad individual, anterior al Estado y sólo reconocida por éste.

Así lo señala Iván Aróstica Maldonado, al sostener que “la titularidad originaria de la libertad económica pertenece iure propio a los particulares; el Estado no la concede, sino que la reconoce y resguarda frente a su propio poder” (Constitución Económica de 1980 y Principio de Subsidiariedad, 2014, p. 45).

El mismo autor subraya que esta garantía forma parte de la Constitución Económica de 1980, en cuanto “consagra la primacía de la persona humana frente al Estado, limitando su intervención en la economía a supuestos excepcionales y determinados por ley formal”.

Por tanto, el principio rector que informa esta garantía es el de subsidiariedad del Estado, conforme al cual toda restricción o regulación de la actividad económica debe provenir de una ley en sentido estricto, y sólo puede justificarse en los tres fines constitucionales expresamente previstos: moral, orden público o seguridad nacional.

2. Reserva legal y exclusión del poder reglamentario en la restricción de derechos económicos

El contenido normativo del artículo 19 N° 21 CPR impone un principio de reserva legal reforzada.

Ello significa que toda limitación o restricción al ejercicio de la libertad económica debe ser establecida directamente por el legislador, y jamás por vía reglamentaria o administrativa, salvo para ejecutar o complementar aspectos técnicos concretos de la ley.

Así lo ha reconocido el Tribunal Constitucional en la Sentencia Rol N° 146-92 (“Publicidad Caminera”), en que declaró: “Si bien el legislador puede establecer limitaciones al derecho de desarrollar una actividad económica, esta facultad no le corresponde al administrador. El constituyente entrega al legislador y no al administrador la facultad de disponer cómo deben realizarse las actividades económicas y a qué reglas deben someterse” (cons. 11°).

De igual modo, en la STC Rol N° 280-98 (“Impuestos Tabaco y Gasolina”), el Tribunal precisó que la regulación de la actividad económica debe respetar el contenido esencial del derecho, de modo que bajo pretexto de regular no puede llegarse a impedir su ejercicio ni alterar sus condiciones esenciales de existencia.

La doctrina nacional coincide.

Nogueira Alcalá sintetiza la jurisprudencia constitucional afirmando que: “La competencia para regular, limitando o restringiendo el ejercicio del derecho, es única y exclusivamente del legislador. La actividad reglamentaria sólo puede actuar por remisión legislativa, especificando o complementando el mandato legal, sin invadir el campo de reserva legal; de hacerlo, incurre en infracción de los artículos 6° y 7° de la Constitución” (Derechos Fundamentales y Garantías Constitucionales, 2013, p. 311).

En el mismo sentido, Arturo Fermandois Vöhringer sostiene que “la libertad económica sólo puede limitarse en nombre de la moral, el orden público o la seguridad nacional, y sólo mediante ley, en virtud del principio de reserva legal. Una norma de rango administrativo que restrinja o impida el ejercicio de una actividad económica es, por definición, inconstitucional” (Derecho Constitucional Económico, 2017, p. 223).

3. Inconstitucionalidad de la habilitación reglamentaria del artículo 21, inciso final, de la Ley N° 19.925

El inciso final del artículo 21 de la Ley N° 19.925 dispone que los alcaldes, con acuerdo fundado del concejo municipal, podrán establecer “horarios diferenciados” para los establecimientos afectos a patente de alcoholes, “de acuerdo a las características y necesidades de las distintas zonas de la comuna o agrupación de comunas, dentro de los márgenes establecidos en los incisos precedentes”.

Esta disposición, en su tenor y aplicación práctica, ha sido interpretada por diversos municipios como una habilitación para restringir el ejercicio mismo de una actividad económica lícita, cuando en realidad su finalidad —según la historia fidedigna de la ley y su sistemática— es meramente regulatoria dentro del ámbito sanitario y de control del expendio y consumo de bebidas alcohólicas, no de seguridad ciudadana ni de orden público.

En consecuencia, su utilización para limitar horarios, clausurar sectores o imponer cargas económicas diferenciadas traspasa el espíritu y objeto de la norma, configurando una delegación legislativa impropia y una infracción a la reserva legal reforzada que protege la libertad económica.

(a) Alcance constitucional de la reserva legal y prohibición de delegación.

El artículo 19 N° 21 de la Constitución asegura el derecho de toda persona a desarrollar cualquier actividad económica lícita, sólo limitable por ley y por razones de moral, orden público o seguridad nacional. De esta regla estructural se desprende que ninguna autoridad administrativa puede, por vía reglamentaria, restringir o impedir el ejercicio de actividades amparadas por la ley, salvo para ejecutar disposiciones técnicas subordinadas al objeto normativo.

El inciso final del artículo 21 de la Ley N° 19.925, al no contener parámetros objetivos, fines determinados ni mecanismos de control jurisdiccional, traslada a los municipios una potestad normativa primaria, permitiendo que bajo pretexto de “horarios diferenciados” se altere el contenido esencial del derecho. Esta habilitación vulnera la reserva legal del artículo 63 N° 2 y los principios de juridicidad y supremacía constitucional de los artículos 6° y 7° de la Carta Fundamental.

(b) Desviación de la finalidad legal y quiebre del espíritu normativo.

La Ley N° 19.925 tiene naturaleza sanitaria y de orden público económico: su finalidad es regular el expendio y consumo responsable de alcohol, proteger la salud y la tranquilidad pública inmediata y evitar externalidades propias del consumo, no delictuales.

El legislador no delegó en los municipios competencias para diseñar políticas de seguridad pública ni para prevenir delitos, materias que corresponden al Ministerio del Interior y a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública.

El uso del artículo 21, inciso final, como instrumento de control delictual o de "seguridad vecinal" implica una desviación de poder, al emplearse una norma de naturaleza sanitaria para fines punitivos o policiales. Ello desnaturaliza el espíritu de la ley y vulnera los artículos 6° y 7° de la Constitución.

(c) Falta de proporcionalidad y afectación del contenido esencial del derecho.

La norma impugnada carece de límites materiales y de mecanismos de control de proporcionalidad. En la práctica, ha permitido que las municipalidades adopten medidas que, bajo la apariencia de regulación horaria, vacíen de contenido el derecho a desarrollar una actividad económica, imponiendo cierres anticipados o restricciones territoriales que hacen inviable el negocio.

Estas decisiones exceden el ámbito reglamentario autorizado por el legislador — que sólo permite regular la forma en que se ejerce la actividad— y se transforman en verdaderas limitaciones sustantivas a derechos fundamentales, infringiendo los artículos 19 N° 21 y N° 26 de la Constitución.

En suma, el inciso final del artículo 21 de la Ley N° 19.925 no sólo delega indebidamente potestades restrictivas sobre derechos fundamentales, sino que ha sido aplicado fuera del espíritu de la norma, que es sanitario y regulatorio, no punitivo ni de seguridad ciudadana.

De esta forma, la disposición impugnada quiebra la reserva legal, altera la finalidad de la ley y produce un vaciamiento del contenido esencial del derecho a desarrollar actividades económicas lícitas, infringiendo los artículos 6°, 7°, 19 N°s 21 y 26, y 63 N° 2 de la Constitución Política de la República.

Conclusión

La interpretación y aplicación que las autoridades municipales han dado al inciso final del artículo 21 de la Ley N° 19.925 revelan un desbordamiento del marco constitucional y legal que delimita el poder reglamentario.

El legislador sólo delegó la facultad de regulación operativa, circunscrita al ámbito sanitario y de control del expendio y consumo de bebidas alcohólicas, no una potestad restrictiva ni sustantiva sobre el derecho a desarrollar actividades económicas lícitas, a pretexto de disminuir delitos que el requirente no ha causado, ni participado en su comisión.

En la medida en que las municipalidades han empleado esta disposición para alterar horarios, delimitar zonas o restringir el ejercicio de un giro comercial amparado por ley, han quebrantado el espíritu de la norma y sustituido al legislador en su función exclusiva de establecer límites a los derechos fundamentales.

Tal práctica configura una delegación legislativa impropia, prohibida por el artículo 63 N° 2 de la Constitución, y una infracción directa a los artículos 6° y 7° de la Carta Fundamental, que consagran la sujeción estricta de toda autoridad al principio de juridicidad.

De esta forma, la aplicación del artículo 21, inciso final, de la Ley N° 19.925 excede su ámbito natural de ejecución, traspasando la frontera entre regulación y restricción, y afectando el contenido esencial de la libertad económica (artículo 19 N° 21 CPR).

Su indeterminación y falta de control material han permitido que el poder administrativo subnacional asuma una potestad prohibida: **limitar** el ejercicio de derechos fundamentales bajo el pretexto de **regular** una actividad lícita, con fines ajenos a esta, desnaturalizando la **finalidad** sanitaria de la ley y quebrantando la **supremacía constitucional**.

Por tanto, la inaplicabilidad del inciso final del artículo 21 en la gestión pendiente resulta indispensable para restablecer el principio de juridicidad, la reserva legal reforzada y la subordinación del poder reglamentario al espíritu y objeto de la ley, asegurando así la vigencia efectiva de la libertad económica, la igualdad ante la autoridad y el Estado de Derecho.

POR TANTO

El presente requerimiento se funda en la vulneración de los artículos 6°, 7°, 19 N° 2, 19 N° 21, 19 N° 22, 19 N° 24, 19 N° 26 y 63 N° 2 de la Constitución, así como de los principios de juridicidad, supremacía constitucional, igualdad ante la ley, reserva legal y proporcionalidad.

Se invocan además los artículos 2°, 3° y 4° de la Ley N° 18.575 y 11 y 13 de la Ley N° 19.880, que regulan la legalidad y motivación de los actos administrativos.

Por haber permitido una delegación legislativa impropia, el ejercicio de potestades restrictivas sin ley habilitante y la aplicación desviada de una norma sanitaria a fines de seguridad pública, en infracción a los artículos 6°, 7°, 19 N° 21 y 63 N° 2 de la Constitución Política de la República

De conformidad con los argumentos de hecho y de derecho expuestos en el cuerpo del presente requerimiento la vulneración a la reserva legal, indelegabilidad del poder restrictivo y desviación de poder;

Visto lo dispuesto en los artículos 6°, 7°, y 19 N°s 2°, 3°, 20°, 21°, 22°, 24° y 26°, así como en el artículo 93 N° 6 e inciso undécimo de la Constitución Política de la República;

Y en los artículos 79 a 92 de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional;

En la representación que legalmente invisto,

A VUESTRA SEÑORÍA EXCELENTÍSIMA, RESPETUOSAMENTE DIGO Y PIDO:

1. Tener por interpuesto requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del inciso final del artículo 21 de la Ley N° 19.925 sobre Expendio y Consumo de Bebidas Alcohólicas, en cuanto su aplicación resulta decisiva en la gestión pendiente Rol Protección N° 1742-2025, caratulada **[REDACTED]** "Ilustre Municipalidad de Calama", actualmente en tramitación ante la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Antofagasta.
2. Declarar admisible el presente requerimiento y disponer su tramitación conforme a las normas establecidas en los artículos 84 y siguientes de la Ley N° 17.997, citada.
3. Acogerlo en definitiva, declarando que el inciso final del artículo 21 de la Ley N° 19.925 no podrá aplicarse en la gestión pendiente Rol N° 1742-2025, por ser contrario a los artículos 6°, 7°, 19 N°s 2, 3, 20, 21, 22, 24 y 26, y 63 N° 2 de la Constitución Política de la República.

4. Determinar expresamente que, en consecuencia, la Ordenanza Municipal N° 005/2025 de la Ilustre Municipalidad de Calama, dictada en aplicación del precepto impugnado, no producirá efecto alguno dentro de la gestión judicial pendiente, ni podrá servir de fundamento para restringir la libertad económica, la igualdad ante la ley ni el derecho de propiedad del requirente.
5. Oficiar a la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Antofagasta, para los efectos de la resolución que se adopte, comunicando la decisión que este Excmo. Tribunal Constitucional determine.
6. Disponer todas las medidas necesarias para asegurar la plena eficacia de la sentencia de inaplicabilidad y resguardar la supremacía constitucional en el caso concreto.

PRIMER OTROSÍ: En virtud de lo dispuesto en el artículo 93 inciso undécimo de la Constitución Política de la República y en los artículos 32 N° 3, 37, 38, 62, 79 y 85 de la Ley N° 17.997 Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional, solicito a Vuestra Señoría Excelentísima se sirva decretar, como medida cautelar previa, la suspensión condicional del procedimiento constituido por la gestión pendiente Rol Protección N° 1742-2025, seguida ante la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Antofagasta, mientras se resuelve el presente requerimiento de inaplicabilidad.

La medida cautelar solicitada tiene por objeto evitar decisiones jurisdiccionales contradictorias entre lo que resuelva este Excmo. Tribunal Constitucional y la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Antofagasta en la gestión pendiente. Su finalidad es asegurar la correcta y coherente aplicación del control de constitucionalidad en concreto previsto en el artículo 93 N° 6 de la Carta Fundamental.

Conforme al artículo 85 de la Ley N° 17.997, una vez decretada la suspensión del procedimiento principal, ésta se mantendrá hasta que el Tribunal Constitucional dicte sentencia definitiva y la comunique al tribunal ordinario que conoce de la gestión pendiente.

El artículo 38 de la misma ley faculta al Tribunal, incluso antes de la declaración de admisibilidad, para decretar medidas cautelares “por resolución fundada, a petición de parte o de oficio”, cuando la naturaleza del asunto lo justifique, como ocurre en este caso.

Tal medida se sustenta, asimismo, en el principio *ut lite pendente nihil innovetur*, que impone la prudente paralización del proceso principal mientras se discute una cuestión constitucional de fondo, evitando de este modo el riesgo de pronunciamientos contradictorios que podrían comprometer la supremacía de la Constitución.

La finalidad inmediata de esta solicitud es permitir que la cuestión de constitucionalidad planteada sea conocida y resuelta con la profundidad y el tiempo que exige el respeto al debido proceso constitucional, sin que la gestión pendiente avance hacia una decisión que pudiera tornarse incompatible con lo que resuelva este Excmo. Tribunal.

De no accederse a esta solicitud, existe un riesgo cierto de que la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Antofagasta resuelva el recurso de protección Rol N° 1742-2025 antes que este Tribunal Constitucional se pronuncie sobre la inaplicabilidad, lo que podría implicar una colisión de sentencias y frustrar el control de constitucionalidad en concreto que el artículo 93 N° 6 de la Constitución encomienda a esta Magistratura.

En consecuencia, y de conformidad a la historia fidedigna de la Ley Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional —que reconoce expresamente esta herramienta cautelar como mecanismo para evitar el choque de jurisdicciones—, solicito se decrete la suspensión condicional de la gestión pendiente hasta que se resuelva el presente requerimiento.

Dicha medida, además, no causa perjuicio alguno si el requerimiento fuere finalmente rechazado, pues sólo implica diferir temporalmente la decisión del tribunal ordinario, garantizando, en cambio, la plena eficacia de la eventual sentencia de este Tribunal Constitucional.

SEGUNDO OTROSÍ: Solicito a Vuestra Señoría Excelentísima tener por acompañada, bajo el apercibimiento legal correspondiente, la documentación que a continuación se individualiza, la que deberá ser considerada, en opinión de esta parte, como la más relevante para efectos del presente requerimiento de inaplicabilidad.

Ellas son:

1. Copia simple del Decreto Alcaldicio N° 1565 de la Ilustre Municipalidad de Calama, de fecha 22 de julio de 2025, mediante el cual se dispone la reducción de horario de funcionamiento de locales con patente de alcoholes clase C ubicados en el sector centro de la comuna.
2. Copia simple de la Ordenanza Municipal N° 005/2025, de fecha 27 de agosto de 2025, dictada al amparo del artículo 21 inciso final de la Ley N° 19.925 sobre Expendio y Consumo de Bebidas Alcohólicas, que impone cierre obligatorio de locales a la 01:00 hora.
3. Copia simple del Recurso de Protección Rol N° 1742-2025, caratulado "[REDACTED] con Ilustre Municipalidad de Calama", actualmente tramitado ante la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Antofagasta, en el cual se ha aplicado el precepto legal impugnado como fundamento principal del acto administrativo cuestionado.
4. Copia simple del Informe evacuado por la Ilustre Municipalidad de Calama ante la Corte de Apelaciones de Antofagasta en los autos Rol Protección N° 1742-2025, mediante el cual se justifica la medida impugnada en virtud de la citada disposición legal.
5. Copia simple de antecedentes económicos y contables del establecimiento "[REDACTED]", que acreditan las pérdidas patrimoniales y laborales sufridas como consecuencia directa de la aplicación del Decreto Alcaldicio N° 1565/2025 y la Ordenanza N° 005/2025.
6. Copia simple del certificado de patente municipal clase C vigente a nombre del requirente, don "[REDACTED]" otorgada por la Ilustre Municipalidad de Calama.
7. Copia simple de informe emitido por Carabineros de Chile, Segunda Comisaría de Calama, que da cuenta de la inexistencia de incidentes o infracciones asociadas al establecimiento del requirente durante el periodo 2024–2025.
8. Copia simple del acta de sesión del Concejo Municipal de Calama, correspondiente a la aprobación de la Ordenanza N° 005/2025, en la que consta la ausencia de informes técnicos del Consejo Comunal de Seguridad Pública y la falta de fundamentos objetivos en la adopción de la medida.

TERCER OTROSÍ: Solicito a Vuestra Señoría Excelentísima tener por acompañado, bajo el apercibimiento legal correspondiente, el certificado emitido por el Secretario de la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Antofagasta, en que consta que la gestión pendiente "[REDACTED] con Ilustre Municipalidad de Calama", Rol Protección N° 1742-2025, se encuentra actualmente en estado de fallo, cumpliendo así los requisitos exigidos por el artículo 79 de la Ley N° 17.997 Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional.

CUARTO OTROSÍ: Solicito a Vuestra Señoría Excelentísima tener por acompañada copia autorizada de la escritura pública de mandato judicial antes individualizada, otorgada ante el Notario Público de Calama don Alejandro Guillermo Gemmel Martínez, con fecha 21 de

junio de 2025, repertorio N° 1.486-2025, en virtud de la cual comparece el abogado don Cristóbal Camilo Millán Jara, cédula de identidad N° 16.864.652-7, en representación de don [REDACTED], requirente en autos.

QUINTO OTROSÍ: Solicito a Vuestra Señoría Excelentísima tener presente que quien comparece, abogado habilitado para el ejercicio de la profesión, asume personalmente el patrocinio y poder del presente requerimiento de inaplicabilidad por causa de inconstitucionalidad, conforme a lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley N° 17.997 Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional y la Ley N° 18.120 sobre Comparecencia en Juicio.

Para todos los efectos legales, se fija como domicilio procesal en la ciudad de Santiago el ubicado en Apalache N°6572, comuna de Peñalolén, ciudad de Santiago, y como correo electrónico el siguiente: millanjaracris@gmail.com

SEXTO OTROSÍ: Para los efectos de notificación personal, por carta certificada o medio electrónico, y de conformidad con los artículos 85 y 86 de la Ley N° 17.997 Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional, solicito a Vuestra Señoría Excelentísima tener como medio preferente de notificación el correo electrónico millanjaracris@gmail.com, correspondiente al abogado Cristóbal Camilo Millán Jara, requirente y patrocinante en estos autos.

Sin perjuicio de lo anterior, se deja constancia que el domicilio profesional principal del compareciente se encuentra en Avenida Balmaceda N° 2571, Oficina 102, ciudad de Antofagasta, Región de Antofagasta.